JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 10/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 685/2025.

Reclamante: [redacted]

Organismo: COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: Expediente normativo, anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados.

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de febrero de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «En virtud de la Ley 19/2013, (...), solicito el acceso a la siguiente información relativa al trámite de consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados, cuyo plazo de aportaciones finalizó el 24 de junio de 2022:

   1. Relación de las sugerencias y aportaciones enviadas: Solicito un listado completo en formato digital que identifique la fecha de recepción, el nombre o entidad remitente de todas las sugerencias y aportaciones recibidas durante el periodo de consulta pública.

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Resumen de las principales sugerencias y aportaciones recibidas: Solicito un documento en formato digital que sintetice las principales líneas de debate y las sugerencias más relevantes recibidas durante la consulta pública.

3. Copia de todas y cada una de las observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas: Solicito el acceso a una copia completa en formato digital de todas las observaciones, sugerencias y aportaciones individuales recibidas durante el periodo de consulta pública, sin omitir ninguna de ellas.

Considero que la información solicitada tiene carácter público y su divulgación es de interés general, al permitir a la ciudadanía conocer las diferentes perspectivas y propuestas que se han planteado en relación con la futura Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados, todo ello sin menoscabo de la disociación necesaria de los datos personales de las aportaciones para asegurar la protección de datos personales, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales,

Si bien entiendo que la Ley en sí misma puede estar aún en proceso de elaboración o pendiente de publicación general, las sugerencias y aportaciones ciudadanas recibidas durante la consulta pública no lo están y, por lo tanto, no existe impedimento legal para su divulgación.

En caso de que alguna parte de la información solicitada estuviera sujeta a limitaciones de acceso por motivos legales, le ruego que me informe de manera detallada y motivada sobre dichas limitaciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley 19/2013 (...)».

2. Mediante resolución de 24 de marzo de 2025 el Comisionado para el Mercado de Tabacos/Ministerio de Hacienda responde lo siguiente:

«(...) RESOLUCIÓN

CONCEDER EL ACCESO PARCIAL a la información solicitada, informando al interesado de lo siguiente:

1. Se concede acceso a la información solicitada en los puntos uno y dos de la solicitud "Relación de las sugerencias y aportaciones enviadas: Solicito un listado completo en formato digital que identifique la fecha de recepción, el nombre o entidad remitente de todas las sugerencias y aportaciones recibidas durante el periodo de consulta pública" 2 Resumen de las principales sugerencias y aportaciones recibidas: Solicito un documento en formato digital que sintetice las

R CTBG Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

principales líneas de debate y las sugerencias más relevantes recibidas durante la consulta pública".

Se adjunta un documento Excel con la información solicitada. Se ha procedido a la anonimización de los datos personales de las personas físicas, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Igualmente se ha ocultado la denominación de las personas jurídicas, para no vulnerar su derecho a la confidencialidad en las aportaciones que han efectuado.

2. Se inadmite "Copia de todas y cada una de las observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas: Solicito el acceso a una copia completa en formato digital de todas las observaciones, sugerencias y aportaciones individuales recibidas durante el periodo de consulta pública, sin omitir ninguna de ellas".

La inadmisión a la información solicitada se fundamenta en el artículo 18.1 letra e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes... e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/003/2016, define las solicitudes abusivas, entendida como causa de inadmisión, como los supuestos en los que la Administración, para atender la solicitud, devenga obligada a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Durante el trámite de información pública del Anteproyecto de Ley se recibieron 152 observaciones en muy diferentes formatos (en formato PDF, directamente en un correo electrónico, en formato Word, etc.). Por tanto, no se dispone de ellas en un único formato que permita unificarlas y adjuntarlas, sino que habría que reelaborar un documento exclusivo para facilitárselas a un único solicitante. A ello se suma que en todas las aportaciones recibidas figuran datos personales de diversa índole, por lo que, de manera adicional a la adaptación del formato de los 152 documentos, habría que revisar cada una de ellas para garantizar que dichos datos se anonimizan adecuadamente.

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

Por otro lado la información solicitada consistente en la copia literal de todas las observaciones, sugerencias y aportaciones puede afectar a derechos e intereses de terceros, en concreto de los aportantes de dichas observaciones. Por tanto, su entrega requeriría dar trámite de alegaciones (artículo 19.3 de la Ley) a los 152 interesados que han remitido las observaciones, lo que supone una carga excesiva para el organismo, tanto porque no se dispone de los recursos humanos y materiales suficientes para gestionar la tramitación de más de 150 trámites de audiencia con sus correspondientes notificaciones como porque no se alcanza a ver cuál es el valor añadido de conocer a los autores de las concretas observaciones al anteproyecto de ley, observaciones cuyo contenido sí se facilita a través de los documentos que se anexan a la presente resolución y a los que sí se concede acceso. Este trabajo requeriría destinar a la jefatura del área de Coordinación Jurídica y Regulación del Mercado exclusivamente a esta tarea durante al menos una semana, jefatura que es única en el área y que, por tanto, debería abandonar sus funciones ordinarias durante ese período, dejando sin tramitación procedimientos administrativos o contencioso-administrativos cuya resolución se encuentra también sujeta a plazos legalmente establecidos.

En definitiva, en aplicación del artículo 18.1 letra e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmite el acceso a esta información, por el carácter abusivo de la solicitud que supondría destinar una jefatura de área exclusivamente a crear un documento ad hoc durante al menos una semana completa, y cuyo resultado ya consta en los dos documentos que se aportan en respuesta a los dos primeros apartados de la solicitud, con la información sobre las sugerencias remitidas en el trámite de información pública.

Esto es, la información a la que se concede acceso ya contiene un listado de todas las observaciones recibidas, así como un resumen del contenido de las mismas, por lo que el documento que debiera elaborarse para atender la petición concreta no aportaría ninguna información nueva al interesado, más allá del tenor literal de cada una de las observaciones».

3. Mediante escrito registrado el 31 de marzo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que literalmente puso de manifiesto lo siguiente:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

«(...) RECLAMA

1 Primero, la presente reclamación solicita la entrega de la documentación que la resolución anuncia pero que no ha facilitado al reclamante.

1.1 En la página 2 sobre el acceso parcial a la información invocada en los puntos uno y dos de la solicitud la resolución indica que se adjunta un documento Excel con la información solicitada. Al reclamante no le ha llegado este Excel.

1.2 En la página 3 sobre la inadmisión del acceso a la información invocada en el punto tres de la solicitud, la resolución indica "observaciones cuyo contenido sí se facilita a través de los documentos que se anexan a la presente resolución y a los que sí se concede acceso." Al reclamante no le ha llegado esta documentación.

2 Segundo, la presente reclamación considera inadecuada la anonimización de las personas jurídicas (punto 1 de la resolución), al parecer tanto del "listado completo en formato digital que identifique la fecha de recepción, el nombre o entidad remitente de todas las sugerencias y aportaciones recibidas durante el periodo de consulta pública", como del documento resumen de las principales sugerencias y aportaciones recibidas, por los siguientes

2.1 MOTIVOS:

En el contexto de las aportaciones realizadas en trámites como consultas públicas o procedimientos administrativos en España, las personas jurídicas no tienen un derecho absoluto y automático a la confidencialidad sobre la totalidad de sus aportaciones, pero sí pueden proteger cierta información bajo condiciones específicas.

2.1.1 Principio General de Transparencia vs. Excepcionalidad de los Límites: La LTAIBG consagra la transparencia como principio rector de la actuación administrativa y el acceso a la información pública como un derecho ciudadano. Los límites a este derecho (art. 14 LTAIBG) son tasados y deben interpretarse de forma restrictiva. La Resolución invoca un genérico "derecho a la confidencialidad en las aportaciones" para las personas jurídicas en un documento, sin fundamentarlo en un límite específico y legalmente previsto que aplique a la mera identidad del aportante en un documento donde solo parece su nombre y la fecha de la contribución y en otro documento-resumen ya depurado.

2.1.2 Inexistencia de un "Derecho General a la Confidencialidad" para Personas Jurídicas en este Contexto: A diferencia de las personas físicas, cuyos datos personales gozan de protección específica (Reglamento General de Protección de Datos y Ley Orgánica 3/2018) –correctamente aplicada en la Resolución–, las personas jurídicas no poseen un derecho fundamental a la protección de datos análogo ni un derecho general a la confidencialidad de su identidad como participantes en un proceso público. Los límites aplicables a las personas jurídicas

R CTBG Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

en virtud del art. 14 LTAIBG protegen intereses específicos como secretos comerciales o industriales y la propiedad intelectual e industrial, referidos al contenido de la información, no a la identidad del emisor per se, máxime cuando se entrega un resumen presuntamente expurgado de dicho contenido sensible.

2.1.3 Identificación de los Actores como Información Pública Relevante: En un trámite de consulta pública sobre un Anteproyecto de Ley, conocer qué entidades (empresas del sector, asociaciones, ONGs, grupos de interés, etc.) han participado y qué postura general han mantenido (reflejada en el resumen) es información pública esencial. Permite a la ciudadanía y otros actores evaluar la representatividad de las opiniones, identificar posibles conflictos de interés o la influencia de determinados lobbies en el proceso normativo. Anonimizar a las personas jurídicas priva a la información concedida de un contexto fundamental y menoscaba la finalidad misma de la transparencia en la toma de decisiones públicas que predica la propia ley sometida a consulta.

2.1.4 Falta de Motivación Suficiente: La Resolución justifica la ocultación de la denominación de las personas jurídicas alegando genéricamente "no vulnerar su derecho a la confidencialidad", sin especificar qué límite concreto del artículo 14 LTAIBG se estaría vulnerando al revelar su identidad en un listado o resumen, ni ponderar dicho supuesto perjuicio frente al interés público en conocer quién participa en la elaboración de una norma. Esta falta de motivación específica y detallada incumple las exigencias de la propia LTAIBG (art. 18.1 y art. 20.4).

2.1.5 Distinción con la Inadmisión de las Copias Íntegras: Es importante diferenciar la decisión de anonimizar entidades en el listado/resumen (Punto 1 de la Resolución) de la inadmisión del acceso a las copias íntegras (Punto 2 de la Resolución). Mientras que la inadmisión de las copias íntegras se motiva (con argumentos sobre carga de trabajo, reelaboración, anonimización de datos personales y trámite de audiencia a terceros), la anonimización de las entidades en el material sí facilitado carece de una justificación sólida y específica, más allá de la invocación de un derecho genérico improcedente en este contexto. Si el resumen ya excluye la información sensible (secreto comercial, etc.), no se justifica ocultar quién realizó la aportación resumida.

3 Tercero. La presente reclamación considera improcedente la inadmisión del acceso a la "Copia de todas y cada una de las observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas" durante el trámite de consulta pública del Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados (punto 2 de la resolución)

La resolución recurrida fundamenta la inadmisión en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), alegando que la solicitud es manifiestamente repetitiva o tiene un carácter abusivo no justificado, y que atenderla supondría una carga de

R CTBG Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

trabajo desproporcionada, obligando a paralizar la gestión ordinaria, reelaborar documentos, anonimizar datos y vulnerar derechos de terceros.

Esta parte discrepa de dicha inadmisión por los siguientes

MOTIVOS:

3.1 SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CAUSA DE INADMISIÓN (ART. 18.1.e LTAIBG) Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

3.1.1. Interpretación Restrictiva del "Carácter Abusivo": La administración interpreta de forma excesivamente restrictiva el concepto de "carácter abusivo". La finalidad principal de la LTAIBG es garantizar la transparencia y el acceso a la información. La carga de trabajo administrativa, si bien relevante, no puede constituir un impedimento absoluto para el ejercicio de este derecho fundamental. Se considera que el esfuerzo requerido para atender esta petición no es ni injusto ni desproporcionado (abusivo).

3.1.2. Falta de Ponderación y Desproporcionalidad: No se ha realizado una adecuada ponderación entre la carga de trabajo alegada y el elevado interés público de la información solicitada. La denegación total del acceso es una medida desproporcionada. El acceso a las observaciones originales es crucial para la transparencia del proceso legislativo y el control ciudadano de la actuación administrativa.

3.1.3. Valor Añadido de la Información Solicitada: Contrariamente a lo afirmado en la resolución, el acceso a las observaciones originales íntegras aporta un valor añadido significativo. Permite un análisis más profundo, detallado y crítico del proceso de consulta pública, que va más allá del mero resumen o listado de aportaciones elaborado por la administración.

3.2. CUESTIONAMIENTO DE LA CARGA DE TRABAJO ALEGADA Y SU JUSTIFICACIÓN

3.2.1. Insuficiencia de Motivación y Carga de la Prueba: La carga de probar que concurre una causa de inadmisión recae sobre la administración. No basta con afirmaciones genéricas. La resolución no aporta pruebas concretas ni un desglose detallado que justifique la estimación de "al menos una semana de dedicación exclusiva" de un puesto específico para atender la solicitud.

3.2.2. Solicitud de Justificación Detallada al Comisionado: Se ruega al Comisionado que proporcione:

i) Un desglose de las tareas concretas que implicaría dar acceso a la información.

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

ii) Una estimación justificada del tiempo real necesario para cada tarea, considerando el uso eficiente de medios electrónicos.

iii) Una explicación detallada de por qué dichas tareas no pueden ser asumidas, ni siquiera parcialmente, por otro personal.

iv) Una lista concreta de los "procedimientos ordinarios sujetos a plazos" que se verían necesariamente paralizados y la justificación de por qué no pueden ser gestionados o priorizados de otra manera.

3.2.3. Cuestionamiento de la Estimación de Tiempo y Eficiencia Administrativa:

a) Estandarización del Proceso: Aunque numeroso (152 interesados), el trámite de audiencia es altamente estandarizable mediante plantillas y notificaciones electrónicas masivas (Ley 39/2015).

b) Eficiencia de Medios Electrónicos: La gestión electrónica reduce drásticamente la carga administrativa frente a métodos tradicionales.

c) Tiempo de Respuesta de Terceros: El plazo concedido a terceros para alegar (10-15 días hábiles) implica una carga activa mínima para la administración durante ese periodo (espera). El trabajo se concentra al inicio (envío) y al final (análisis).

d) Se cuestiona si la estimación de "una semana completa" es realista, considerando la eficiencia administrativa exigible.

3.3. ALTERNATIVAS PROPUESTAS PARA FACILITAR EL ACCESO Y REDUCIR LA CARGA

3.3.1. Voluntad de Colaboración y Flexibilidad del Reclamante:

a) Se reitera la voluntad de encontrar una solución equilibrada, aceptando alternativas menos gravosas para la administración.

b) El reclamante está dispuesto a recibir la información de forma gradual en un plazo mutuamente acordado.

c) El reclamante acepta no recibir las contribuciones en un formato unificado.

3.3.2. Exploración Insuficiente de Alternativas por la Administración: La administración no ha explorado suficientemente vías para reducir la carga de trabajo, como:

a) Uso de Tecnología: Empleo de herramientas de inteligencia artificial (IA) para detectar información sensible o datos personales a anonimizar (el reclamante ofrece su suscripción y experiencia en IA para este fin).

b) Optimización del Trámite de Audiencia: Limitar el trámite de audiencia más exhaustivo (para identificar secretos comerciales o información estratégica) únicamente a aquellos aportantes cuyas contribuciones pudieran contener dicha información sensible, reduciendo significativamente el número de interesados a consultar de forma específica.

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

3.4. CONSIDERACIONES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN: ANONIMIZACIÓN Y CONFIDENCIALIDAD

3.4.1. Confusión entre Derecho de Acceso Individual y Publicidad Activa: La administración parece confundir los requisitos y cautelas aplicables a la publicación activa de información (accesible a todos) con los aplicables al derecho de acceso individual (ejercido por un sujeto identificado). La solicitud se enmarca en este último supuesto. La información se entrega a un sujeto concreto, quien sigue estando obligado a cumplir la ley si hiciera un uso indebido posterior de la información.

3.4.2. Cuestionamiento sobre la Anonimización de Personas Físicas y Jurídicas:

a) Falta de Anonimización Temprana: Sorprende que la anonimización de datos de personas físicas y jurídicas no se realizara desde el inicio del análisis de las contribuciones por parte de los funcionarios. La anonimización temprana es una buena práctica para garantizar la imparcialidad y objetividad en la valoración, centrando la atención en el contenido y no en el autor.
b) Aplicación Desigual de Criterios: Se percibe una posible aplicación desigual de las exigencias de protección de datos, donde la administración parece eximirse de cautelas que impone a terceros. Esto refuerza la necesidad de acceder al contenido íntegro para verificar la ecuanimidad de los resúmenes elaborados.

3.4.3. Inadecuada Justificación de la Confidencialidad de Personas Jurídicas:

a) Justificación Insuficiente: La resolución justifica ocultar la denominación de las personas jurídicas para no vulnerar su "derecho a la confidencialidad", pero no explica qué información confidencial específica se revelaría ni qué perjuicio concreto se causaría. Falta una ponderación adecuada entre esa supuesta confidencialidad y el interés público en la transparencia.
b) Interés Público Preponderante: En un proceso de consulta pública sobre una norma, existe un fuerte interés público en conocer quiénes participan e influyen en el proceso legislativo. Identificar a las entidades permite evaluar la representatividad y detectar posibles conflictos de interés.
c) Alternativa Menos Restrictiva: Como solución menos lesiva para la transparencia, se propone sustituir el nombre exacto de la persona jurídica por la categoría a la que pertenece dentro de la cadena de valor, por ejemplo,

i) Agricultores y transformadores de tabaco,

ii) industria manufacturera de productos de tabaco,

iii) industria manufacturera de productos relacionados con el tabaco

iv) Distribuidores mayoristas de productos de tabaco y relacionados,

v) Distribuidores minoristas de productos de tabaco y relacionados,

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

vi) *fabricantes de máquinas expendedoras*

vii) *Puntos de venta al publico al por menor*

viii) *Organizaciones de consumidores*

ix) *Organizaciones de salud pública*

x) *y organizaciones Empresariales y sindicatos las federaciones industriales y agroalimentarias de UGT y CC.OO.*

Por todo lo expuesto,

SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO:

1. *Que tenga por presentado este escrito de RECLAMACIÓN (...).*
2. *Que, tras los trámites oportunos, dicte resolución estimando la presente reclamación y ordenando al Comisionado para el Mercado de Tabacos que facilite a D. (...) La información solicitada en los puntos 1 y 2 de su solicitud, y particularmente en el punto 3 es decir, la "Copia de todas y cada una de las observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas", garantizando la anonimización de los datos personales de las personas físicas y justificando adecuadamente, en su caso, la necesidad de mantener la confidencialidad de la identidad de las personas jurídicas, o facilitando, en su caso, información genérica sobre el tipo de entidad (por ejemplo, "asociación de fabricantes", "empresa del sector", etc.) sin revelar el nombre concreto».*

4. Con fecha 31 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. El 8 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«SEGUNDO. - Con fecha 25 de febrero de 2025 esta solicitud se recibió en el Comisionado para el Mercado de Tabacos, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

TERCERO. – Con fecha 24 de marzo de 2025, dentro del plazo establecido, se procede a la firma de la resolución y su Anexo y a su subida a la aplicación GESAT2. Con fecha 26 de marzo de 2025, de acuerdo con los datos obrantes en la precitada aplicación, se procede a la notificación al interesado tanto de la resolución como de la documentación adjunta.

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

CUARTO. – Con fecha 1 de abril de 2025, se recibe en el Comisionado para el Mercado de Tabacos comunicación relativa a la interposición por parte del interesado de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), otorgando el CTBG un plazo para realizar alegaciones de quince días.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

A continuación, se procede a dar respuesta a las alegaciones realizadas por el interesado en su escrito.

PREVIO. – En la reclamación del interesado se recogen como CONSIDERANDOS transcripciones literales del texto del Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos (en adelante ALMT), por lo que se deduce que ha tenido acceso al ALMT y a su contenido.

Este acceso se garantizó puesto que el texto del ALMT fue sometido a trámite de información pública y publicado en el sitio web del Ministerio entre el 25 de mayo y el 24 de junio de 2022, todo ello de conformidad con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Es necesario destacar que el ALMT, si bien fue aprobado por el Consejo de Ministros, no fue tramitado en las Cortes Generales, por lo que en la actualidad no se encuentra aprobado y en vigor. Esto es, la información solicitada no se refiere al expediente de una norma con rango de ley aprobada, publicada y en vigor, expediente por tanto accesible para cualquier ciudadano, sino al expediente de una norma tramitada pero no aprobada.

En este sentido, el interesado indica de manera expresa en su reclamación que "la presente petición de acceso a la información puede no ser cómoda, sencilla o liviana, pero no es frívola, sino que tiene como finalidad valorar de forma independiente si la actuación del Comisionado, al considerar las aportaciones recibidas durante la consulta pública, pudiera verse influida, incluso de manera no intencionada, por los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, en contravención del espíritu del artículo 5.3 del CMCT".

El interesado, por tanto, ha tenido acceso tanto al texto del ALMT como al Anexo I remitido con la resolución de concesión parcial de acceso a la información, que contiene el listado y resumen de todas las observaciones recibidas durante el

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

precitado trámite de información pública. Por tanto, del análisis de ambos documentos puede extraer toda aquella información que le resulte de utilidad para realizar la valoración independiente mencionada en su reclamación.

Como contrapartida, no podrá realizar dicho análisis sobre la norma en vigor, puesto que como se ha mencionado el ALMT no fue tramitado por las Cortes Generales, no siendo una norma que se encuentre en vigor. No existe por tanto texto alguno sobre el que pueda valorar una influencia de intereses comerciales o industriales.

PRIMERO. – Indica el reclamante lo siguiente:

1 "Primero, la presente reclamación solicita la entrega de la documentación que la resolución anuncia pero que no ha facilitado al reclamante.
En la página 2 sobre el acceso parcial a la información invocada en los puntos uno y dos de la solicitud la resolución indica que se adjunta un documento Excel con la información solicitada. Al reclamante no le ha llegado este Excel.

En la página 3 sobre la inadmisión del acceso a la información invocada en el punto tres de la solicitud, la resolución indica "observaciones cuyo contenido sí se facilita a través de los documentos que se anexan a la presente resolución y a los que sí se concede acceso." Al reclamante no le ha llegado esta documentación".

De acuerdo con la información obrante en el expediente y en la aplicación GESAT2, utilizada para la tramitación, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a la información, junto a la resolución se añadió el correspondiente Anexo I en formato excel, por lo tanto, está disponible en la sede del Portal de Transparencia para que acceda al mismo el solicitante, sin que se haya recibido ningún aviso de error en la notificación de dicho documento.

El no acceso del documento puede responder a un error del reclamante o una deficiencia en la notificación, puesto que dicho documento sí fue incluido de acuerdo con lo indicado en la resolución.

Se adjuntan documentos gráfico correspondientes a la aplicación y al portal de transparencia, en los que se hace expresa indicación de la adición de dicho documento Excel (DOCUMENTO 1. ANEXO RESUMEN observaciones.xlsx), de su subida y envío y del acceso y descarga por parte del reclamante. Asimismo, se adjunta dicho Anexo al presente informe

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

[se incorporan las correspondientes imágenes]

SEGUNDO. – Alega el reclamante que no está justificada la decisión de, en el documento referido anteriormente como ANEXO RESUMEN, hacer indicación genérica en cada una de las observaciones si éstas han sido realizadas por persona física o persona jurídica. En concreto, considera que no está justificada esta indicación genérica en el caso de las personas jurídicas, y que debería haberse hecho indicación de la identidad concreta de cada una de las entidades que remitieron observaciones.

Se reitera en este punto que la solicitud se refiere a un expediente de tramitación normativa de una norma que no fue aprobada por las Cortes Generales, por lo que, con independencia de que el reclamante conozca la identidad concreta de las personas físicas o jurídicas que presentaron observaciones, no le será posible establecer relación alguna con un texto final que no existe.

A efectos de la no inclusión de la identificación de las personas jurídicas en el Anexo, se recuerda que la información solicitada no se refería simplemente al listado de dichas personas, sino que se demandaban las observaciones concretas remitidas por las mismas con su correspondiente identificación. Esto es, el reclamante reclamaba y reclama conocer el contenido de unas observaciones que personas jurídico-privadas han realizado en un procedimiento de tramitación normativa, así como la identificación de dichas personas.

En el caso de las personas físicas, como el propio reclamante indica, procede la anonimización de su nombre y apellidos, por estar sujetos a la protección de datos personales, de conformidad con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En el caso de las personas jurídicas, como bien indica también el reclamante, no se encuentran bajo la protección de la precitada Ley Orgánica. No obstante lo anterior, esto no quiere decir que no exista una protección normativa, incluida tanto en la propia Ley de Transparencia como en otras normas con rango de ley, que proteja la información relativa a las personas jurídicas.

En concreto, de acuerdo con la letra h) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. En el caso concreto que nos ocupa, solicita el reclamante conocer qué

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

entidades, comprendiéndose entre ellas empresas y asociaciones, han realizado observaciones y el contenido concreto de cada una de ellas.

Esta información, en primer lugar y en el caso de las empresas o las asociaciones representativas de intereses colectivos de cualquier tipo, supone o puede suponer un perjuicio para los intereses económicos o comerciales de estas personas jurídicas.

En concreto, se le facilitaría a un tercero las observaciones (o el sentido de las mismas) realizadas de manera individual en el ejercicio de un derecho en un procedimiento de tramitación normativa que además no ha finalizado con la aprobación de la ley. Por tanto, podría conocer el reclamante informaciones tales como la política comercial de las empresas, la afectación a su operativa etc. La resolución, si bien no hace referencia expresa al apartado h) del artículo 14.1, sí que la hace a la confidencialidad de esta información, que no tiene otra razón de ser que la aquí expuesta.

De nuevo, en tanto que se trata de una norma no aprobada, no se alcanza a comprender ni queda suficientemente justificada en la reclamación la existencia del interés en el acceso a dichos datos de identificación concretos, cuando ya se otorga acceso a un resumen de todas las observaciones, por lo tanto, no es posible realizar la ponderación de intereses referida en el artículo 14.2 de la Ley de Transparencia.

Si hubiera de realizarse esta ponderación en algún sentido, ha de tenerse en cuenta que el propio recurrente indica que su interés, el que habría de ponderarse, es valorar una supuesta influencia de la industria en la redacción del texto, valoración que, por un lado, puede realizar perfectamente con la documentación que se le remite y que, por otro, no es posible realizar sobre un texto final ya que no ha sido aprobado. Por tanto, la ponderación a realizar sería entre los intereses económicos y comerciales de personas jurídicas que participan en un proceso de información pública expresando sus intereses particulares, y la necesidad de obtener su identificación concreta para realizar una valoración de posible influencia, valoración que o bien puede hacerse con la información que se concede o bien es del todo imposible, por no existir una ley aprobada en Cortes. La Administración considera que, teniendo en cuenta esta ponderación, ha de prevalecer la protección de estos intereses, puesto que los intereses del reclamante quedan suficientemente cubiertos con la información remitida.

[redacted]

Por último, en el caso de que se pudiera realizar dicha ponderación y se considerara que no existe una motivación jurídica suficiente para denegar el acceso a la identificación concreta y conjunta de personas jurídicas y sus observaciones, tenemos que esa información afecta a derechos e intereses de terceros por lo que, de acuerdo con el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia, sería necesario que la Administración diera trámite de audiencia a todos y cada uno de los aportantes de observaciones que sean personas jurídicas. Con independencia de la más que previsible negativa de la mayor parte de estas personas jurídicas a que se facilite la información, puesto que las personas físicas y jurídicas que quisieron exponer públicamente sus observaciones lo hicieron en el momento de la tramitación, de nuevo nos encontraríamos con una petición abusiva, en los términos que se analizarán en el apartado siguiente.

TERCERO. – El reclamante considera que la inadmisión del acceso a la "Copia de todas y cada una de las observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas" durante el trámite de consulta pública del Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados (punto 2 de la resolución) no está justificada y que no queda suficientemente justificada por la Administración la consideración de la solicitud como abusiva.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/003/2016, define las solicitudes abusivas, entendida como causa de inadmisión, como los supuestos en los que la Administración, para atender la solicitud, devenga obligada a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

En primer lugar y, antes de realizar cualquier ponderación concreta, procede de nuevo reiterar lo expuesto en los dos apartados anteriores: al reclamante se le ha facilitado una relación-resumen de todas las observaciones recibidas, por lo que puede conocer perfectamente el contenido de cada una de ellas. Si su interés es el expresado en su reclamación, que no es otro que obtener información que le permita valorar una posible influencia de la industria sobre el texto, no se alcanza a comprender ni resiste una mínima ponderación el interés que pudiera existir en obtener una copia de las observaciones que no pueda ser atendido con un resumen del contenido de todas y cada una de ellas.

[redacted]

El reclamante se limita a mencionar que El acceso a las observaciones originales es crucial para la transparencia del proceso legislativo y el control ciudadano de la actuación administrativa y Permite un análisis más profundo, detallado y crítico, pero no justifica por qué es crucial el acceso a los originales en lugar de a un resumen de su contenido y por qué no puede realizarse dicho control ciudadano sobre el resumen, necesitando una copia del original. Evidentemente si una persona jurídica aboga, por ejemplo, por la supresión o adición de contenido en la norma, dicha circunstancia es suficientemente indicativa de sus intereses, haciendo innecesaria la aportación del textual original de la observación para realizar el pretendido control ciudadano, máxime teniendo en cuenta que la atención de la petición, como se verá a continuación, tiene un efecto perjudicial para los propios ciudadanos.

Por otro lado, y en cuanto al carácter abusivo de la solicitud, indica el reclamante que no se aportan pruebas concretas del mismo en la resolución. Dicha resolución indica expresamente:

"Durante el trámite de información pública del Anteproyecto de Ley se recibieron 152 observaciones en muy diferentes formatos (en formato PDF, directamente en un correo electrónico, en formato Word, etc.). Por tanto, no se dispone de ellas en un único formato que permita unificarlas y adjuntarlas, sino que habría que reelaborar un documento exclusivo para facilitárselas a un único solicitante. A ello se suma que en todas las aportaciones recibidas figuran datos personales de diversa índole, por lo que, de manera adicional a la adaptación del formato de los 152 documentos, habría que revisar cada una de ellas para garantizar que dichos datos se anonimizan adecuadamente.
Por otro lado la información solicitada consistente en la copia literal de todas las observaciones, sugerencias y aportaciones puede afectar a derechos e intereses de terceros, en concreto de los aportantes de dichas observaciones. Por tanto, su entrega requeriría dar trámite de alegaciones (artículo 19.3 de la Ley) a los 152 interesados que han remitido las observaciones, lo que supone una carga excesiva para el organismo, tanto porque no se dispone de los recursos humanos y materiales suficientes para gestionar la tramitación de más de 150 trámites de audiencia con sus correspondientes notificaciones como porque no se alcanza a ver cuál es el valor añadido de conocer a los autores de las concretas observaciones al anteproyecto de ley, observaciones cuyo contenido sí se facilita a través de los documentos que se anexan a la presente resolución y a los que sí se concede acceso. Este trabajo requeriría destinar a la jefatura del área de Coordinación Jurídica y Regulación del Mercado exclusivamente a esta tarea durante al menos

una semana, jefatura que es única en el área y que, por tanto, debería abandonar sus funciones ordinarias durante ese período, dejando sin tramitación procedimientos administrativos o contencioso-administrativos cuya resolución se encuentra también sujeta a plazos legalmente establecidos".

Considera la administración que la motivación precitada es suficientemente indicativa de la ponderación razonada que se ha realizado a la hora de dictar la resolución de concesión parcial, teniendo en cuenta el criterio interpretativo CI/003/2016.
La estructura y funciones del Comisionado para el Mercado de Tabacos son públicas.

Por un lado, su sitio web recoge el organigrama y las competencias de las áreas. Por otro, tanto la Memoria anual de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda tanto la relación de puestos de trabajo, que se publican tanto en su respectivo sitio web como en el portal de Transparencia, permiten verificar la existencia de una única área, la de Coordinación Jurídica y Regulación del Mercado, que tiene asignadas entre otras las funciones de atender las solicitudes de acceso a la información, por tener las otras áreas competencias específicas de inspección, gestión de recursos materiales, económicos y humanos, gestión del monopolio minorista y tecnologías de la información. Dentro del área y, conforme con su RPT, solo existe una jefatura de área jurídica. El resto del personal de la misma (4 personas) tiene asignada la gestión de los procedimientos de gestión del mercado, recursos administrativos y contencioso-administrativos, todos ellos sujetos a plazos de preclusión.

Por tanto, tenemos que para atender la solicitud del reclamante únicamente la jefatura del área u otro personal funcionario del área siendo relevado de los procedimientos que tramita podrían ocuparse de dicha tramitación.
Cabe recordar aquí que, en tanto que se solicita copia literal de las observaciones e identidad de las personas físicas y jurídicas que las remitieron, de acuerdo con el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia, sería necesario dar audiencia en el plazo de 15 días a las más de 150 personas o entidades que remitieron observaciones, puesto que el envío de dicha información a un tercero puede afectar a sus derechos o intereses legítimos. Con independencia de la previsible respuesta, lo cierto es que esto obligaría al funcionario o funcionarios tramitadores a elaborar y notificar más de 150 trámites de audiencia y recabar las diferentes respuestas, para posteriormente determinar cuáles de las observaciones pueden enviarse al reclamante y cuáles no. Este volumen de tramitación supera con mucho el actual

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

tanto del área como de otras áreas de Comisionado, teniendo además en cuenta que lo que se tramitan son en su mayor parte procedimientos administrativos iniciados a solicitud de los interesados y de cuya terminación depende el ejercicio de derechos o actividades o procedimientos sancionadores relativos a infracciones de mercado de tabacos.

Posteriormente y, dado que como es práctica habitual las observaciones en el trámite de información pública se remitieron a un correo electrónico, habría que unificarlas en un documento único, puesto que se obtuvieron en diferentes formatos: Word, PDF, directamente en el correo electrónico etc. Si bien el reclamante manifiesta que está dispuesto a obtener la información en cualquier formato, esto no obsta para que deban realizarse varios tratamientos sobre la información, a saber: editarla en un formato que permita la notificación al interesado y la constancia de su recepción, revisión de todas las observaciones para eliminar datos personales u otros protegidos de acuerdo con otra normativa de aplicación etc. Este trabajo de edición requerirá también la conversión de todas las observaciones (o al menos de aquellas que los afectados consientan compartir) a un formato que sea editable, dado que de inicio ni los PDFs firmados ni los correos electrónicos lo son.

Toda esta actividad necesariamente supondría detraer a ese personal funcionario de otras funciones necesarias de la actividad del organismo, perjudicando tanto el interés general como el de los ciudadanos cuyos procedimientos tramita el Comisionado, sin que se haya justificado ni en la solicitud ni en la reclamación cuál es el interés público que justifica la petición de obtener copia de las observaciones originales de un texto normativo que ha sido aprobado, siendo suficiente para la finalidad expresada por el reclamante, a juicio de este Organismo, la información que sí se le ha concedido.

CONCLUSIONES
Todo lo anteriormente expuesto, este organismo considera que:
1. El Anexo que contiene el resumen de las observaciones recibidas fue adjuntado a la resolución a través de la aplicación de tramitación GESAT2, por lo que su no recepción puede responder a un error de notificación o a un error por parte del reclamante.
2. La identidad de las personas físicas y jurídicas que realizaron las observaciones está protegida por la normativa relativa a protección de datos personales, por un lado, y por la protección de intereses económicos y comerciales por otro. La ponderación realizada en relación con los fines perseguidos por el reclamante no se

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

considera que justifique el otorgamiento de esa información, máxime cuando el texto normativo ni siquiera ha sido tramitado por las Cortes Generales.
3. En el caso de que se considerara que esa información debe otorgarse será necesario tramitar audiencia para todas las personas jurídicas que realizaron observaciones, por verse afectados sus derechos e intereses legítimos, de acuerdo con la Ley de Transparencia.
4. La solicitud es manifiestamente abusiva de acuerdo con el criterio expresado por el CTBG en su criterio interpretativo CI/003/2016. La copia expresa de todas las observaciones requeriría del otorgamiento de más de 150 trámites de audiencia y el posterior tratamiento de la documentación, lo que requeriría bien la dedicación exclusiva durante al menos una semana de una jefatura de área, bien la detracción de sus funciones de otros funcionarios, con el consiguiente perjuicio para la tramitación de otros procedimientos del Organismo y, por consiguiente, los interesados en los mismos. Dicho tratamiento no queda justificado en relación con el interés expresado en su reclamación por el reclamante, puesto que en la resolución se le da acceso al contenido resumido de todas y cada unas de las observaciones, sin que pueda perjudicarse la actividad de la administración por su deseo de obtenerlas literalmente».

Consta en el expediente documento adjunto en Excel con Anexo resumen Observaciones.

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 14 de abril de 2025 en el que señala:

«PRIMERA.- DESISTIMIENTO PARCIAL DE LA RECLAMACIÓN.
Que, en primer lugar, deseo manifestar mi desistimiento respecto a la parte de mi reclamación inicial referida en el apartado "PRIMERO" del escrito de alegaciones del CMT, relativa a la supuesta no recepción del documento Anexo I (fichero Excel) que acompañaba a la resolución inicial del CMT.
Reconozco que dicha alegación en mi reclamación inicial se debió a un error involuntario por mi parte, ya que posteriormente he podido acceder y constatar la recepción del mencionado Anexo I conteniendo el listado y resumen de las observaciones.
Lamento sinceramente las molestias que este error haya podido ocasionar tanto al CMT como a este Consejo, y solicito se tenga por desistida esta concreta pretensión, centrando la presente reclamación en el fondo del asunto pendiente.

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

SEGUNDA.- RATIFICACIÓN DE LA PRETENSIÓN PRINCIPAL: ACCESO A LAS COPIAS LITERALES.

Que, no obstante lo anterior, y habiendo analizado detenidamente las alegaciones formuladas por el Comisionado para el Mercado de Tabacos, me ratifico íntegramente en mi pretensión principal, que no es otra que la solicitud de acceso a la copia literal e íntegra de todas y cada una de las 152 observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas durante el trámite de consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados. El CMT fundamenta su negativa reiterada en sus alegaciones sobre tres pilares principales: a) una supuesta inutilidad sobrevenida de mi interés debido a la no aprobación final de la Ley; b) la presunta suficiencia del resumen ya facilitado para satisfacer dicho interés; y c) el carácter supuestamente abusivo de mi solicitud por la carga administrativa que implicaría. Discrepo respetuosa pero firmemente de todos y cada uno de dichos argumentos, por las razones que expongo a continuación.

TERCERA.- IMPROCEDENCIA DE LOS MOTIVOS DE DENEGACIÓN ALEGADOS POR EL CMT.

A) Sobre la persistencia de mi interés legítimo pese a la no aprobación de la Ley:

Considero artificioso el argumento del CMT según el cual mi interés decae o desaparece por el hecho de que el Anteproyecto no haya llegado a ser Ley.

Es fundamental clarificar la naturaleza de mi interés, que el CMT altera en sus alegaciones. Como expresé en mi reclamación, mi interés es "valorar de forma independiente si la actuación del Comisionado, al considerar las aportaciones recibidas durante la consulta pública, pudiera verse influida, incluso de manera no intencionada, por los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabaquera, en contravención del espíritu del artículo 5.3 del CMCT [Convenio Marco para el Control del Tabaco]". Como se puede observar, el sujeto explícito de mi interés es la actuación del Comisionado al manejar las aportaciones recibidas.

Sin embargo, en sus alegaciones el CMT obvia este interés explícito y me atribuye equivocadamente un interés focalizado únicamente en la influencia sobre el texto final de la futura Ley. Sobre esta premisa errónea, el CMT argumenta que mi interés no puede cumplirse porque la ley no se aprobó ("No existe por tanto texto alguno sobre el que pueda valorar una influencia").

No niego el interés ciudadano general en conocer si los argumentos de la industria del tabaco son recogidos finalmente en una ley, pero para mi interés específico expresado (conocer la posible influencia sobre el Comisionado y su actuación), sería

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

incluso más directamente relevante un documento cuya autoría refleja la interpretación del CMT (como es el resumen que elaboraron) que el texto de una ley aprobada, la cual, incluso antes de ser tramitada en las Cortes, recibe múltiples aportaciones y modificaciones de otros órganos administrativos ajenos al CMT que diluyen la traza de la actuación original del Comisionado.

Por tanto, la ponderación de intereses que realiza el CMT entre los míos y los intereses comerciales protegidos por la ley es espuria y debe ser rechazada, ya que parte de desvirtuar y minimizar mis intereses reales y legítimos, centrándolos incorrectamente en un texto legislativo final inexistente, cuando el foco de mi interés manifestado está en la actuación y posible influencia sobre el propio Comisionado durante el procedimiento.

Este interés en fiscalizar la actuación administrativa y la posible influencia indebida persiste con independencia del resultado legislativo y se fundamenta en:
1. La transparencia del proceso administrativo en sí mismo: La consulta pública fue una actuación administrativa formal. Las 152 observaciones recibidas son documentos que obran en poder del CMT y fueron adquiridos en ejercicio de sus funciones (Art. 13 LTAIBG), constituyendo información pública. Mi derecho como ciudadano a acceder a ellos para conocer cómo se desarrolló ese proceso y qué información manejó la Administración es independiente del éxito o fracaso legislativo posterior. Negar el acceso por este motivo vulnera el principio fundamental de acceso a la información pública (Art. 12 LTAIBG).

2. El control de la actuación administrativa y la posible influencia indebida: El interés específico que manifesté de valorar la posible influencia de la industria tabaquera, a la luz del Art. 5.3 del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), se refiere a la actuación del Comisionado durante la tramitación y al considerar las aportaciones. Este análisis es pertinente y de alto interés público precisamente para evaluar si la Administración cumple con sus obligaciones internacionales de proteger sus políticas de salud pública de intereses comerciales, independientemente de si la norma concreta vio la luz.

3. El conocimiento público y el debate informado: Acceder al tenor literal permite conocer los argumentos exactos, propuestas y posicionamientos de los diferentes actores, enriqueciendo el debate público sobre la regulación del tabaco, materia de indudable interés general, y proporcionando contexto para futuras iniciativas legislativas.

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

4. La inconsistencia argumental del CMT: Resulta llamativo que este argumento sobre la no aprobación de la ley, ahora central en las alegaciones del CMT, no fuera mencionado en absoluto en la resolución inicial denegatoria. Esto sugiere una posible justificación ex post facto ante mi reclamación, restando solidez a dicho argumento como motivo original y fundamental de la denegación.

B) Sobre la manifiesta insuficiencia del resumen facilitado y la vulneración del principio de transparencia:
La afirmación del CMT de que el resumen proporcionado permite "conocer perfectamente el contenido" y deja "suficientemente cubiertos" mis intereses es inaceptable y contraria al espíritu y la letra de la LTAIBG por varios motivos fundamentales:

1. Vulneración del Principio de Máxima Transparencia (Pro Acceso): Mi derecho reconocido en la LTAIBG es el de acceder a la información pública existente (los documentos originales, Art. 13 LTAIBG), no a una versión reelaborada por la propia Administración. Obligarme a conformarme con un resumen, sin una justificación legal suficiente basada en la aplicación concreta y probada de uno de los límites tasados del Art. 14 LTAIBG a los documentos originales, contraviene frontalmente el principio de máxima transparencia que debe regir el acceso a la información. El resumen no es el original, y el acceso al original es la regla, no la excepción.

2. Imposibilidad de Verificación y Petición de Principio sobre el Sesgo: El CMT me obliga a confiar ciegamente en la objetividad y exhaustividad de un resumen elaborado por el propio órgano cuya actuación, precisamente, intento valorar. Esto presenta dos problemas insalvables:

- *Imposibilidad de Verificar: Sin los originales, me es imposible contrastar si el resumen refleja fielmente el contenido íntegro de las 152 observaciones, si omite detalles relevantes o si introduce interpretaciones subjetivas. El resumen se convierte en un filtro opaco impuesto por la Administración.*
- *Contradicción con el Fin de la Solicitud (Detectar Sesgos): Una parte fundamental de mi interés legítimo (expresado en mi reclamación y citado por el propio CMT) es valorar si la actuación del Comisionado pudo verse influida por intereses externos, lo que incluye analizar si hubo un sesgo (consciente o inconsciente) al considerar y sintetizar las aportaciones. Exigir que acepte el resumen del CMT implica asumir de partida que dicho resumen carece de sesgos, ¡cuando precisamente verificar esa ausencia de sesgo es uno de los objetivos que solo la comparación con los*

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

originales puede permitir! Es una petición de principio que vacía de contenido mi derecho a un control ciudadano efectivo.

3. Pérdida de Información Esencial para el Análisis: Como desarrollé en mi reclamación y reitero ahora, un resumen inevitablemente omite matices cruciales: la literalidad de las propuestas, la terminología exacta, el tono, los argumentos específicos y el contexto completo. Todos estos elementos, ausentes en un resumen, son indispensables para realizar la valoración independiente sobre la posible influencia de la industria que pretendo llevar a cabo.

Por tanto, el resumen facilitado no solo es insuficiente para satisfacer mi interés legítimo, sino que la pretensión del CMT de que me conforme con él constituye una vulneración directa de mis derechos bajo la Ley de Transparencia.

C) Sobre el inexistente carácter abusivo y la carga administrativa:
El CMT invoca el carácter abusivo (Art. 18.1.e LTAIBG y Criterio CTBG CI/003/2016) basándose en una supuesta carga desproporcionada. Este argumento debe ser rechazado:
1. Solicitud justificada: Mi petición de acceso a las observaciones literales está plenamente justificada por la finalidad de transparencia y control ciudadano en un ámbito de alta sensibilidad social y de salud pública, que el propio Anteproyecto menciona como una de las áreas que trata de mejorar y en relación con las obligaciones derivadas del CMCT. No es una petición caprichosa ni carente de finalidad.
2. Carga administrativa inherente a la transparencia: Las tareas descritas por el CMT (manejo de formatos, anonimización de datos personales de personas físicas) son labores ordinarias e inherentes a la gestión documental y al cumplimiento de las obligaciones de la LTAIBG en la era digital. No pueden considerarse, por sí solas, causa de abusividad que justifique la denegación total del acceso a información relevante, máxime cuando el reclamante manifestó en su reclamación de posibles opciones para aligerar la carga administrativa a las que el CMT no ha contestado en sus alegaciones.

3. Trámite de audiencia (Art. 19.3 LTAIBG): Este es el punto de mayor carga alegado por el CMT. Sin embargo:
Se requiere solo si el acceso afecta a derechos o intereses. El CMT presume una afectación generalizada a los intereses económicos y comerciales (Art. 14.1.h) de todas las personas jurídicas sin justificarlo individualmente ni probar un daño real y concreto, en contra de la doctrina reiterada de este Consejo que exige una

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

interpretación restrictiva de los límites y la carga de la prueba para quien los alega. La participación voluntaria en una consulta pública sobre una norma modula la expectativa de confidencialidad.

Es más, debe señalarse que es altamente improbable que todas las 152 aportaciones, ni siquiera todas las procedentes de personas jurídicas, provengan de entidades con intereses económicos y comerciales directos en el mercado de tabacos que pudieran verse perjudicados.

Es previsible y habitual la participación de ONGs de salud, asociaciones de consumidores, entidades académicas, otras administraciones públicas o incluso empresas sin intereses directos en este mercado específico. Respecto a todas estas entidades, el límite del Art. 14.1.h LTAIBG sencillamente no sería de aplicación, por lo que no procedería trámite de audiencia alguno basado en dicho límite.

Por tanto, la alegada necesidad de realizar un trámite de audiencia masivo a "más de 150 personas o entidades" está manifiestamente inflada, no se corresponde con una aplicación correcta y diferenciada de la Ley, y reduce drásticamente la supuesta carga administrativa que fundamenta la pretendida abusividad.

La solución no es la inadmisión total, sino la correcta aplicación de la ley: realizar el trámite solo a quienes realmente proceda tras un análisis individualizado, o bien facilitar el acceso aplicando el principio de acceso parcial (Art. 16 LTAIBG), ocultando datos específicos si fuera estrictamente necesario y justificado.

4. Proporcionalidad: El CMT no pondera adecuadamente el elevado interés público en la transparencia de este proceso específico frente a la carga administrativa alegada. La dedicación de recursos que requiere cumplir con la Ley de Transparencia es una obligación legal, no una opción discrecional supeditada a la comodidad organizativa. No se ha demostrado que atender mi solicitud suponga una paralización real e injustificada del servicio público más allá de la gestión ordinaria de una solicitud de acceso voluminosa pero legítima.
D) Sobre la incorrecta aplicación del límite de intereses económicos y comerciales (Art. 14.1.h LTAIBG):
Como he adelantado, el CMT aplica este límite de forma genérica y presuntiva, sin aportar justificación concreta del perjuicio para cada caso y sin considerar la obligación primordial de facilitar el acceso parcial (Art. 16 LTAIBG).

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

El CMT omite por completo la necesaria distinción entre los diferentes tipos de personas jurídicas que participaron en la consulta. Es evidente que no pueden equipararse, a efectos de la protección de intereses económicos y comerciales, las aportaciones de una empresa directamente implicada en el sector del tabaco con las de una organización no gubernamental de salud pública, una asociación de consumidores, una universidad o incluso una empresa de un sector no relacionado cuya actividad principal nada tenga que ver con el tabaco. Respecto a todas aquellas entidades sin intereses comerciales directos y específicos en el sector susceptibles de perjuicio, no existe impedimento legal alguno basado en este límite para facilitar la copia literal e íntegra de sus aportaciones.

Aplicar indiscriminadamente la presunción de posible daño comercial a todas las personas jurídicas, sin análisis individualizado y sin tan siquiera intentar diferenciar tipologías de participantes, constituye una aplicación errónea y extensiva del límite establecido en el Art. 14.1.h, contrario a la interpretación restrictiva exigida por la Ley y la doctrina de este Consejo.

Precisamente, esta aplicación errónea y extensiva del límite pudiera ser una consecuencia directa de que el CMT no ha desarrollado ni aplicado criterios claros ni una tipología que permita abordar de forma seria y diferenciada la protección de los intereses económicos y comerciales que realmente lo requieren. Una estrategia seria en este ámbito, por ejemplo, distinguiría claramente entre:

- *Una Tipología de Información Potencialmente Protegible, exigiendo siempre una justificación estricta y concreta del daño por parte del tercero. Las categorías a considerar incluirían principalmente:*

o Secretos Comerciales o Industriales: Detalles técnicos muy específicos no patentados, fórmulas exactas, tecnología propia no divulgada cuya revelación daría ventaja competitiva directa.
o Datos Financieros Específicos y No Públicos: Cifras concretas sobre costes detallados, márgenes por producto, planes de inversión específicos no anunciados, datos de ventas desagregados sensibles (excluyendo datos agregados o públicos).
o Estrategias Comerciales Confidenciales y Detalladas: Planes concretos no públicos sobre desarrollo de productos, entrada a mercados o marketing cuya revelación anticipada frustraría su efectividad (excluyendo análisis generales o intenciones genéricas).
o Información Contractual Sensible: Detalles específicos de cláusulas confidenciales relevantes cuyo perjuicio a la posición negociadora se demuestre.
o Know-How Específico: Conocimiento práctico o técnico concreto no público que constituya ventaja competitiva esencial.

R CTBG Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

• Y una Tipología de Información Generalmente No Protegible en el contexto de una consulta pública sobre una norma, como por ejemplo:
o Argumentos, opiniones y posicionamientos generales sobre la regulación.
o Análisis del impacto basados en datos públicos o estimaciones razonables.
o Propuestas de redacción alternativas.
o Información ya pública o fácilmente accesible.
o La identidad de la entidad aportante (salvo circunstancias excepcionales de riesgo justificado).
o Manifestaciones generales sobre la situación del sector o la empresa.

La ausencia de un marco de análisis similar por parte del CMT parece llevarle a una aplicación maximalista e injustificada del límite, presumiendo la necesidad de protección de forma genérica en lugar de exigirla caso por caso y con pruebas concretas del perjuicio.

En consecuencia, da la impresión de que el CMT utiliza indebidamente el límite de los intereses económicos y comerciales como excusa para denegar el acceso a la totalidad de las copias literales, vulnerando la doctrina de este Consejo sobre la interpretación restrictiva de los límites y la carga de la prueba.

CUARTA.- PETICIÓN.
Por todo lo expuesto, SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO:
Que tenga por presentado este escrito de ALEGACIONES, lo admita, y previos los trámites oportunos, dicte Resolución por la que:
Se estime la presente reclamación en cuanto al fondo del asunto.
Se ordene al Comisionado para el Mercado de Tabacos que proceda a:
a) Facilitarme, sin más dilación, copia literal e íntegra de todas aquellas observaciones (sugerencias y aportaciones) recibidas durante el trámite de consulta pública que procedan de personas físicas (con la debida disociación de sus datos personales) y de aquellas personas jurídicas para las cuales no aplique el límite relativo a la protección de intereses económicos y comerciales (Art. 14.1.h LTAIBG), por no tener tales intereses directos en el mercado de tabacos y productos relacionados (como ONGs, asociaciones de consumidores, entidades académicas, otras administraciones, empresas de sectores no relacionados, etc.).
b) Facilitarme, tras el análisis individualizado que proceda conforme a la Ley, copia literal e íntegra del resto de observaciones recibidas, aplicando los límites legales, y en particular el relativo a intereses económicos y comerciales (Art. 14.1.h LTAIBG), con arreglo a una metodología detallada y declarada (similar a la expuesta en el

R CTBG Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

motivo 3D más arriba) y únicamente de forma restrictiva, justificada y proporcionada para cada caso concreto, y priorizando siempre el acceso parcial (Art. 16 LTAIBG) si solo una parte de la información estuviera afectada.

c) Que, en relación con el punto anterior, y como medida alternativa para maximizar el acceso al contenido en caso de que excepcionalmente se justifique de forma fehaciente la aplicación del límite del Art. 14.1.h LTAIBG a la identidad de alguna persona jurídica concreta, se valore y aplique la solución menos lesiva para la transparencia propuesta en mi escrito de reclamación original, consistente en sustituir el nombre específico de la persona jurídica por una indicación de la categoría a la que pertenece (por ejemplo, según su posición en la cadena de valor o su naturaleza) en lugar de proceder a una ocultación total de la identidad o naturaleza del aportante o a una clasificación demasiado general.

- *Agricultores y transformadores de tabaco,*
- *industria manufacturera de productos de tabaco,*
- *industria manufacturera de productos relacionados con el tabaco*
- *Distribuidores mayoristas de productos de tabaco y relacionados,*
- *Distribuidores minoristas de productos de tabaco y relacionados,*
- *fabricantes de máquinas expendedoras*
- *Puntos de venta al publico al por menor*
- *Organizaciones de consumidores*
- *Organizaciones de salud pública*

d) Que, para el caso de que se considere necesario realizar el trámite de audiencia a terceros (autores de las aportaciones) como parte del análisis individualizado mencionado en el apartado b) anterior, se le indique expresamente por parte de este Consejo que dicho trámite deberá realizarse conforme a directrices metodológicas tasadas, con el fin de asegurar una aplicación restrictiva y justificada del límite del Art. 14.1.h LTAIBG y maximizar el acceso a la información.

Todo ello bajo el principio general de máxima transparencia y acceso a la información pública consagrado en la Ley 19/2013».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38

R CTBG Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa al Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados.

4. El Comisionado para el Mercado de Tabacos dictó resolución expresa en plazo concediendo parcialmente la información solicitada (contenida en los puntos 1 y 2 de la solicitud) y señalando que adjuntaba un excel con aquélla anonimizando los datos personales de las personas (físicas) y ocultando la denominación de las personas jurídicas para no vulnerar su derecho a la confidencialidad de sus aportaciones. Además, denegó el resto de la información (punto 3 de la solicitud) calificando ese punto de la petición de abusiva *ex* artículo 18.1 letra e) LTAIBG.

[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

Disconforme con el contenido de la resolución el interesado interpuso reclamación ante el Consejo alegando no haber recibido documentación adjunta, y manifestando además que no estaba justificada la ocultación de la identidad de las personas jurídicas alegando un genérico derecho a la confidencialidad, toda vez que, a su juicio, eso era información pública esencial. A ello añadió que no era coherente defender la inadmisión de la entrega de las copias íntegras de las observaciones (punto 3 de la solicitud) con argumentos como reelaboración, anonimización etc, y al mismo tiempo defender que procedía la anonimización de las entidades en el material facilitado. Junto a ello argumentó que no estaba debidamente justificada la concurrencia del carácter abusivo de la petición -*ex* art.18.1.e)- cuestionando la justificación ofrecida sobre la carga de trabajo, la estimación de tiempo y la eficiencia administrativa. No obstante, todo lo anterior, en el solicito de la reclamación el interesado vino a redefinir en cierta medida su contenido, acotándolo, al solicitar: *«La información solicitada en los puntos 1 y 2 de su solicitud,* -toda vez que sostenía no haber recibido el documento adjunto a la resolución con la información referida- *y particularmente en el punto 3 es decir, la "Copia de todas y cada una de las observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas", garantizando la anonimización de los datos personales de las personas físicas y justificando adecuadamente, en su caso, la necesidad de mantener la confidencialidad de la identidad de las personas jurídicas, o facilitando, en su caso, información genérica sobre el tipo de entidad (por ejemplo, "asociación de fabricantes", "empresa del sector", etc.) sin revelar el nombre concreto».*

En fase de alegaciones la entidad reclamada además de afirmar haber notificado correctamente tanto la resolución como la documentación adjunta -dejando constancia documental de ello- aclaró que el referido texto del APL junto con el Anexo I si bien fue elevado al Consejo de Ministros y sometido al trámite de audiencia a los efectos del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, no fue finalmente tramitado en las Cortes Generales, por lo que en la actualidad no estaba aprobado. De otro lado se ratificó en su posición acerca de guardar la identidad de las personas que presentaron observaciones al texto normativo (no aprobado), justificando la confidencialidad respecto de las personas jurídicas en la aplicación al caso del artículo 14.1.h) LTAIBG (perjuicio para los intereses económicos y comerciales), sin perjuicio de que en la resolución no se hiciera referencia expresa al artículo 14.1.h), añadiendo que no resultaba necesario realizar la ponderación del artículo 14.2 LTAIBG al no haberse aprobado finalmente el texto normativo.

5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación, procede aclarar, en primer lugar, que el objeto de este procedimiento viene determinado por las

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

acotaciones realizadas por el reclamante en el curso del mismo en relación con el objeto inicial de la solicitud, por lo que quedan fuera del examen los aspectos no controvertidos por aquél en esta vía de reclamación.

En consecuencia, la cuestión a dilucidar es si procede conceder el acceso a la información demandada en el punto 3 de la solicitud, esto es, a las copias de las observaciones formuladas por todas las personas -físicas y jurídicas- durante el trámite de información pública del *Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y Otros Productos Relacionados* que tuvo lugar entre el 25 de mayo y el 24 de junio de 2022, tras su elevación a Consejo de Ministros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

6. En la valoración de la cuestión suscitada se ha de partir de la doctrina establecida por este Consejo sobre el acceso a la documentación contenida en los expedientes normativos, que ha ido decantándose progresivamente y ha quedado fijada en la Resolución 1036/2024, de 16 de septiembre, cuya fundamentación jurídica resulta de aplicación al caso, por lo que resulta pertinente reproducirla aquí:

«(...) este Consejo tiene establecida ya una doctrina clara en relación con los dos supuestos que se acaban de mencionar. Así, en los casos en los que se solicita la información obrante en un expediente normativo que ya ha concluido su tramitación (sea con la aprobación definitiva por el Consejo de Ministros de una disposición reglamentaria o con la aprobación por dicho órgano de un proyecto de ley, de un real decreto-ley, o de un real decreto legislativo, para su remisión a las Cortes Generales) viene reconociendo el pleno derecho de acceso al contendido del expediente habida cuenta del interés público en su conocimiento desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas y la inexistencia de límites legales que lo impidan o lo condicionen. Por otra parte, también tiene declarado que es preciso tomar en consideración la necesidad de garantizar a las autoridades públicas un espacio deliberativo libre de perturbaciones que puedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general, exigencia que está estrechamente relacionada con el principio de eficacia de la actuación pública y que encuentra su reflejo en el límite consagrado en el artículo 14.1.k) LTAIBG, relativo a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión. La protección de estos bienes jurídicos puede justificar, en determinados casos, la limitación del derecho de acceso a la información preparatoria de un anteproyecto de ley del que aún no ha tomado conocimiento el Consejo de Ministros, si bien dicha limitación habrá de tener un carácter temporalmente limitado, pues su vigencia ha

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

de quedar circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida (véase, en este sentido, la resolución R/311/2022).

En cambio, en relación con los supuestos en los que el acceso a la información generada u obtenida en el marco de un procedimiento normativo se solicita en período que media entre la toma de conocimiento en primera vuelta y la aprobación definitiva del proyecto de ley por el Consejo de Ministros, únicamente existen algunos pronunciamientos del Consejo de Transparencia lejanos en el tiempo cuyos fundamentos deben ser examinados y, en su caso, matizados, a la luz de la situación actual, atendiendo a los compromisos internacionales adquiridos por España, la evolución de la jurisprudencia europea y la propia práctica de la Administración.

6. En este sentido, ha de comenzarse destacando que el Estado español ha firmado y ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 (BOE de 23 de octubre de 2023), que está en vigor en nuestro país desde el 1 de enero de 2024. En este tratado internacional se prevé que las limitaciones al derecho de acceso a los documentos públicos «se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger» alguno de los bienes jurídicos que expresamente se enuncian en una relación tasada (art. 3). De ellos, los únicos potencialmente aplicables como limitación del acceso a los informes y demás documentos generados en el marco de un procedimiento legislativo son los recogidos en las letras a -la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores-, b -la seguridad pública- y k -las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno relativas al examen de un asunto-. Los dos primeros tienen su equivalente en las letras a), b), c) y d) del artículo 14.1 LTAIBG, que no han sido invocadas en este procedimiento; y, en todo caso, ha de tenerse presente que, por su propia naturaleza, sólo serán aplicables en casos excepcionales y únicamente en relación con algún documento concreto, no para limitar el acceso a todos los generados en un procedimiento legislativo.

La protección de «las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno», que tiene su correspondencia en la letra k) del artículo 14.1 LTAIBG, permite justificar la denegación del acceso al contenido de los debates producidos en el Consejo de Ministros o de los órganos que han intervenido en la fase preparatoria del proyecto de ley (en el seno del ministerio proponente o en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, por ejemplo). También puede justificar en determinados casos -como se ha adelantado- la limitación del acceso a la información preparatoria de la elaboración de un anteproyecto de ley del que aún no ha tomado conocimiento

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

el Consejo de Ministros. Sin embargo, ha de tenerse presente que en la Memoria explicativa (Explanatory report) del Convenio de Tromsø se indica expresamente que la finalidad de esta limitación es «preservar la calidad del proceso de decisión, permitiendo cierto `espacio libre para pensar´», por lo que toda interpretación de este límite que exceda de lo que en una sociedad resulte imprescindible (necesario y proporcionado) para garantizar a los poderes públicos un adecuado espacio de reflexión y deliberación libre de interferencias externas sería incompatible con los parámetros del Convenio. A estos efectos no cabe desconocer que, como ya se ha apuntado, el artículo 3 del Convenio, si bien permite a los Estados establecer por ley limitaciones al derecho, impone como condición que sean necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo a proteger, de modo que cualquier restricción que se pretenda imponer al derecho de acceso a la información pública ha de superar ese doble test.

En este mismo orden de cosas relativo a los compromisos internacionales, aunque en un plano distinto, no cabe desconocer que, desde el año 2011, España forma parte de la Alianza por el Gobierno Abierto, que promueve «una forma de concebir la acción de gobierno y administración del bien común que sitúa a la ciudadanía en el centro, fundamentada en la transparencia y el acceso a la información pública, la participación y la colaboración».

7. Por otra parte, es necesario tomar en consideración la evolución habida en la jurisprudencia europea sobre esta materia. En particular, es obligado tener en cuenta los pronunciamientos contenidos en la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) de 25 de enero de 2023 (ECLI:EU:T:2023:15), en la que se extiende el derecho de acceso a los documentos elaborados en el marco de un procedimiento legislativo, más allá de los generados en los diálogos tripartitos- cuyo acceso ya había reconocido en la Sentencia de 22 de marzo de 2018 (ECLI:EU:T:2018:167)-, a los intercambiados dentro de un grupo de trabajo del Consejo en un procedimiento legislativo que todavía no había concluido, por lo que los razonamientos en los que se basa esta decisión tienen especial relevancia para la cuestión aquí planteada.

El Tribunal comienza recordando que el Derecho primario de la Unión establece una íntima relación de principio que vincula a los procedimientos legislativos con los principios de publicidad y de transparencia. Y, acto seguido, retomando lo ya dicho en una sentencia de julio de 2008 (EU:C:2008:374), recuerda que «es precisamente la transparencia en el proceso legislativo lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

aumentar la confianza de estos. De hecho, es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas en los ciudadanos, no solo en cuanto a la legalidad de un acto aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso de toma de decisiones en su totalidad».

Posteriormente, en línea con lo ya señalado en decisiones previas, razona que, si bien el derecho de acceso está sometido a límites basados en razones de interés público o privado que se concretan en el artículo 4 del Reglamento 1049/2001, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto, de modo que si una institución, órgano u organismo de la Unión decide denegar una solicitud de acceso sobre la base de una de las excepciones previstas en el mencionado artículo debe «explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede perjudicar concreta y efectivamente el interés protegido por dicha excepción, y el riesgo de tal perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético».

Tras descartar el carácter sensible de la información solicitada, frente a la alegación del Consejo indicando que la propuesta legislativa aún era objeto de discusiones en curso y que los documentos solicitados no eran exhaustivos y no reflejaban necesariamente las posiciones definitivas de los Estados miembros, el Tribunal responde en los siguientes términos: «según la jurisprudencia, por su propia naturaleza, una propuesta se hace para ser discutida, y no está destinada a mantenerse inalterada tras esa discusión. La opinión pública es perfectamente capaz de comprender que el autor de una propuesta puede modificar su contenido posteriormente. Precisamente por las mismas razones, el autor de una solicitud de acceso a documentos legislativos en el marco de un procedimiento en curso será plenamente consciente del carácter provisional de la información que estos contienen y del hecho de que esa información está destinada a ser modificada a lo largo de las discusiones en el marco de los trabajos preparatorios del grupo de trabajo del Consejo, hasta que se alcance un acuerdo sobre el texto en su conjunto».

Y, frente al argumento de que la difusión de la información generaría un riesgo de presiones públicas, recuerda lo ya dicho en decisiones anteriores: «en un sistema basado en el principio de la legitimidad democrática, los colegisladores deben responder de sus actos frente al público». Por último, tras recordar que el artículo 10 TUE, apartado 3, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión y que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos, concluye que «la manifestación de la opinión pública acerca de una u otra propuesta legislativa forma parte del ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos de la Unión».

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

8. En tercer lugar, a la hora de resolver la presente reclamación no se puede desconocer la existencia de precedentes creados por la propia Administración en los que se concede el acceso a informes y otros documentos pertenecientes a expedientes normativos en tramitación. En este sentido, aunque la práctica seguida por los departamentos ministeriales es desigual, además de la resolución Ministerio de Hacienda y Función Pública de 31 de agosto de 2023 aportada por el reclamante, constan en los archivos del Consejo otras resoluciones departamentales en las que también se reconoce el acceso a documentos generados en el marco de procedimientos normativos con anterioridad a su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.

9. Las consideraciones expuestas abogan por un reconocimiento amplio del derecho de acceso a la documentación generada o adquirida en el marco de los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas. Así se deriva, en efecto, de la estrecha conexión que, en un estado democrático como el español, existe entre el procedimiento legislativo y los principios de publicidad, transparencia y participación en los asuntos públicos. La transparencia en los procesos legislativos es una condición necesaria para que la ciudadanía pueda ejercer con eficacia el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos garantizado en el artículo 23 de nuestra Constitución. El conocimiento de la documentación generada en un procedimiento normativo es esencial para el desarrollo de un debate público abierto, en el que las ciudadanas y los ciudadanos pueden ejercer sus derechos democráticos debidamente informados sobre los efectos positivos y negativos de las medidas proyectadas y sobre las consecuencias de las posibles alternativas. Como ha destacado el TGUE en la sentencia antes mencionada, «el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos democráticos presupone la posibilidad de seguir en detalle el proceso de toma de decisiones en el seno de las instituciones que participan en los procedimientos legislativos y de tener acceso a toda la información pertinente». Por otra parte, con el acceso a la información generada en estos procedimientos, no solo se cumple con el deber de rendición de cuentas a la ciudadanía, sino que se refuerza la legitimidad democrática de las normas aprobadas y de las instituciones que las adoptaron o las promovieron.

A ello hay que añadir que en el ordenamiento español el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional, que está reconocido en términos muy amplios, por lo que cualquier restricción de su eficacia debe sustentarse en una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

Supremo de manera constante en sus pronunciamientos desde el año 2017: «la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.» (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI: ES:TS:2017:3530, doctrina reiterada en varias posteriores).

10. Los razonamientos expresados en los fundamentos anteriores llevan a concluir que, como regla, debe reconocerse el derecho de acceso a los documentos elaborados o adquiridos en el marco de los procedimientos normativos, no sólo cuando éstos han concluido, sino también cuando están en curso. Y ello porque, sin perjuicio de la relevancia del acceso a la documentación generada en los procedimientos concluidos para conocer cómo se toman las decisiones y para la rendición de cuentas, desde el punto de vista del principio democrático es primordial que la ciudadanía pueda conocer dichos documentos cuando aún existe la posibilidad de desarrollar un debate público abierto sobre sus contenidos. Sólo así se dan las condiciones para el pleno ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Conocer las razones de oportunidad y las motivaciones jurídicas de la normativa proyectada, su coste, las previsiones sobre su impacto económico y social, así como las cualificadas opiniones expresadas por los órganos informantes, contribuye a fortalecer el debate público sobre el contenido de la regulación proyectada y sobre su idoneidad para satisfacer los intereses generales.

De ahí que carezca de sentido retrasar el acceso a la documentación hasta el momento posterior a que el Consejo de Ministros haya fijado definitivamente los contenidos del proyecto de ley que remitirá a las Cortes, pues con ello se hurta a la ciudadanía una información de gran trascendencia para conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y para participar activamente en el debate público sobre los contenidos de las normas de las que van a ser sus destinatarios.

Las excepciones a esta regla general sobre el acceso, como se ha indicado, deben ser interpretadas restrictivamente y aplicadas con proporcionalidad. En consecuencia, atendiendo a la protección que el artículo 14.1.k) LTAIBG confiere a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, puede resultar admisible que, en determinadas circunstancias, se limite el acceso a la información preparatoria de un proyecto normativo cuando el órgano

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

competente aún no ha tomado ninguna decisión sobre el mismo, pero la vigencia de dicha limitación ha de quedar circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida. A juicio de este Consejo, en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y de los decretos legislativos, la restricción del acceso únicamente estaría justificada, en la medida en que resulte necesaria para garantizar la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, en la fase previa al trámite del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, esto es, con anterioridad la aprobación del anteproyecto por el Consejo de Ministros "primera vuelta" y la apertura del período de consultas, dictámenes e informes. Una vez que el órgano competente ha fijado los elementos esenciales de la regulación proyectada, el conocimiento de la documentación que se genere en la fase posterior tiene un indudable interés para el desarrollo de un debate abierto sobre sus contenidos, en el que los ciudadanos puedan ejercer eficazmente su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

El acceso a la información en los términos expuestos no afecta a la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisión por los órganos competentes (art. 14.1.k) LTAIBG), pues ambos bienes jurídicos quedan suficientemente protegidos a través del secreto de las deliberaciones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y de las deliberaciones del propio Consejo de Ministros. Este es precisamente el objeto central del límite reconocido en la letra k del artículo 3 del Convenio de Tromsø referido a la protección de «las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno», que, como se ha indicado tiene por finalidad «preservar la calidad del proceso de decisión, permitiendo cierto `espacio libre para pensar´».

Un entendimiento más amplio de las restricciones al acceso, que abarque también los documentos generados en las consultas, dictámenes e informes evacuados en la fase intermedia entre la primera y la segunda vuelta en Consejo de Ministros, resultaría difícilmente compatible con la exigencia de interpretación restrictiva del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, con los parámetros del Convenio de Tromsø y con el derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 de la Constitución. Únicamente en aquellos supuestos excepcionales en los que el órgano competente demuestre que la divulgación de los documentos perjudicaría concreta y efectivamente el proceso de decisión, y que el riesgo de tal perjuicio es razonablemente previsible y no meramente hipotético, cabría considerar fundada la aplicación del límite del artículo 14.1.k). (...)»

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

La doctrina que se acaba de exponer conduce a reconocer en este caso el derecho de acceso a la información solicitada al tratarse de documentación generada en el trámite de audiencia pública evacuado una vez que el Consejo de Ministros ha tomado conocimiento del texto del Anteproyecto de conformidad con lo previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997. El hecho de que el anteproyecto no haya sido objeto de aprobación definitiva como proyecto de ley no anula el interés público en conocer su contenido, pues desde el punto de vista de la rendición de cuentas y del conocimiento por la ciudadanía de las motivaciones de las decisiones adoptadas, mantiene todo su valor tanto si se aprueba como si finalmente se decide no aprobarlo.

7. Sentado lo anterior, procede analizar las alegaciones formuladas en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG en atención a la necesidad de conceder el trámite de audiencia a las entidades participantes y la carga de trabajo derivada del tratamiento de la información para suprimir, en su caso, las informaciones que causen un perjuicio relevante a los intereses económicos y comerciales de los afectados y preservar así el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

A estos efectos, conviene comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional, que cuenta con una amplia formulación en su reconocimiento y en su configuración legal, por lo que se impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión como de los límites legales, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «por *"intereses económicos"* se entienden las *"conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios"* y por *"intereses comerciales"* las

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

"conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"». Desde esta perspectiva, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a «*un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial*»—.

Por otra parte, según se subraya en el citado Criterio interpretativo, para la aplicación del límite no resulta suficiente aducir una mara posibilidad de que se pueda producir un daño a los intereses económicos y comerciales, sino que el perjuicio debe ser definido, indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, una vez constatada la existencia del daño y su impacto, «*deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar*».

Aplicando cuanto se acaba de exponer al caso que nos ocupa, es claro que la divulgación de la identidad de las personas jurídicas que formularon alegaciones y propuestas en el trámite de información pública, junto con su contenido, únicamente puede activar la posibilidad de aplicación del límite de la letra h) del artículo 14.1 LTAIBG en relación con una parte de ellas, en concreto de aquellas que tengan intereses económicos y comerciales y, además, hayan proporcionado informaciones sensibles relativas a los mismos. Únicamente en tales supuestos resultaría necesario concederles el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG. Habida cuenta de que la cifra total de 152 aportaciones habría que descontar las procedentes de personas físicas (en cuyo caso lo procedente es la anonimización para preservar su derecho a la protección de los datos personales) y las de todas aquellas personas jurídicas que no son titulares de intereses económicos y comerciales, no cabe apreciar que la carga de trabajo necesaria para evacuar el mencionado trámite de audiencia reúna unas proporciones tales que sea susceptible

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

de afectar al normal funcionamiento del Comisionado y menos aún que permita calificar la solicitud como abusiva *ex* artículo 18.1.e) LTAIBG-.

A estos efectos, baste recordar que el Tribunal Supremo ha establecido que «*la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*» (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870), Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en dicho artículo debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero) y por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia —que no puede equipararse a la persecución de un interés meramente privado—.

En todo caso, dado que el reclamante considera suficiente para satisfacer su derecho de acceso que se sustituya la denominación de las personas jurídicas cuyas aportaciones contengan informaciones susceptibles de causar un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales por *una indicación de la categoría a la que pertenece*, la aplicación de esta fórmula alternativa permite conceder el acceso sin necesidad de llevar a cabo el trámite de audiencia pues, al no resultar identificables los autores, no existe riesgo alguno de causar daño a sus intereses.

8. Las consideraciones expuestas conducen a estimar parcialmente la reclamación e instar al Comisionado a conceder el acceso a la información demandada en el punto tercero de la solicitud suprimiendo los datos identificativos de las personas físicas y sustituyendo los de las personas jurídicas que hayan facilitado informaciones susceptibles de causar un daño a sus intereses económicos y comerciales por *una indicación de la categoría a la que pertenece.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución del COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA, de fecha 24 de marzo de 2025.

SEGUNDO: INSTAR al COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información en los términos indicados en el fundamento jurídico 7 de esta resolución:

Copia de todas y cada una de las observaciones (sugerencias y aportaciones) remitidas: Solicito el acceso a una copia completa en formato digital de todas las observaciones, sugerencias y aportaciones individuales recibidas durante el periodo de consulta pública, sin omitir ninguna de ellas.

TERCERO: **INSTAR** al COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG
Número: 2025-0703 Fecha: 10/06/2025